



XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 115 de 2020

Carpeta Nº 3391 de 2018 — Comisión Especial de población y desarrollo

---

PRIMERA INFANCIA

Se disponen las garantías para su desarrollo, atención, educación y protección integral

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de julio de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Álvaro Viviano.

Miembros: Señoras Representantes Mariana Arsuaga Marshal, Cecilia Cairo, Zulimar Ferreira, Cristina Lústemberg y Ana María Olivera Pessano y señores Representantes Wilman Caballero, Gonzalo Civila López, Gabriel Gianoli y Felipe Schipani.

Secretaria: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

Prosecretaria: Señora Lourdes E. Zícari.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE. (A. Viviano).- Corresponde ingresar al cuarto punto del orden del día, que refiere a un proyecto de ley sobre la primera infancia. Se disponen garantías para su desarrollo, atención, educación y protección integral. Entre los firmantes de este proyecto de ley se encuentra la señora diputada Cristina Lustemberg, con quien hemos acordado en el día de ayer introducirnos en los detalles de los objetivos y planteos interpuestos en esta iniciativa, de manera de generar un marco para trabajar con mayor profundidad en un tema tan relevante y tan sensible.

SEÑORA LUSTEMBERG (Cristina).- Agradezco a todos los señores y señoras legisladoras por permitirnos hacer esta presentación.

Como bancada del Frente Amplio, esta es una de nuestras prioridades. Particularmente, en setiembre de 2018 fue la primera vez que presentamos esta iniciativa, con integrantes de todos los partidos políticos; cabe señalar que hoy se suman a la Comisión los señores legisladores de Cabildo Abierto. En su momento, discutimos este proyecto de ley hasta en la última sesión, cuando lo votamos en la Comisión el 15 de setiembre de 2019. Después de muchas discusiones con las diferentes instituciones del Estado y con las organizaciones de la sociedad civil, se acercaron los tiempos electorales y esto fue archivado. Ahora, hubo acuerdo para desarchivarlo con todos los antecedentes y la Secretaría ya cuenta con todo el material.

Lo que queremos presentar, en particular a los legisladores que no conocen todo el proceso -con nuestra bancada después vamos a profundizar-, es la adecuación de la coyuntura política e institucional -que debemos abordar en estos años- a los temas de infancia y adolescencia, y llegar a un acuerdo político de trabajo. Hace un año y medio estamos trabajando con nuestro equipo jurídico y técnico. Hemos acumulado información de todo lo hecho por el país vinculado a la infancia y la adolescencia -de los últimos treinta años, desde la apertura democrática-, como la creación de los centros CAIF, y también tenemos antecedentes de Uruguay.

La exposición de motivos del proyecto de ley recoge todos los antecedentes. Particularmente, en 2016 se diseñó el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. La diputada que está a mi lado, ex subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, y quien habla, cuando era subsecretaria de Salud Pública, trabajamos en forma interinstitucional en ese Plan que tomó otro antecedente: el diseño de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. También participaron sectores de la sociedad civil y del ámbito académico. Se trabajó proyectando, planificando y reordenando el funcionamiento del Estado, en lo que tiene que ver con las políticas de infancia y adolescencia.

Particularmente, Uruguay tiene un debe en temas sustantivos y estructurales en la etapa de cero a seis años de edad, en la que venimos avanzando muchísimo; basta ver los indicadores de mejora, pero todavía nos alertan

La idea es comenzar a trabajar al respecto sin premura, que cada uno de ustedes se conecte con los equipos técnicos y empezar a discutir hoy para que realmente el sistema político se comprometa a resolver este tema de forma estructural. Nosotros también conformamos el directorio del INAU, como oposición. Vamos a trabajar este tema con cada una de las instituciones que hoy forman parte del gobierno y tienen que ver con estas competencias, entendiendo, como legisladora, que es de los temas más importantes. Ustedes me escucharon decir un día en la Cámara que los niños y los adolescentes no votan.

En el ámbito de esta Comisión creemos que debemos dar prioridad a elementos que resuelvan el tema de manera estructural. El año pasado se cumplieron quince años de la

aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Hemos hablado con varios legisladores de todos los partidos, con el actual presidente de esta Comisión, señor diputado Viviano, y con muchos de ustedes, acerca de que modificar al CNA de forma parcial no resuelve el tema de manera estructural. El Estado tiene que garantizar los derechos y las oportunidades a cada uno de los niños.

Repito, todos los antecedentes están en carpeta. Si ustedes me permiten, a través de Secretaría se los vamos mandando, así como también las versiones taquigráficas, especificando dónde hubo discusión, cómo llegamos a esa votación del 15 de setiembre del año pasado en este ámbito y cómo hoy estamos dispuestos a trabajar el tema de forma bien estructural, lo que requiere de mucha generosidad política y que el Estado se reformule porque, como saben, en esto, la mayoría de los resultados no se ven a corto plazo. Hoy, las políticas de infancia y adolescencia, debido a muchas experiencias que venimos haciendo, también nos hablan de un Estado que está fragmentado en el diseño y en el abordaje en cuanto a cómo garantizar derechos con una política mucho más estructurada y con un diseño presupuestal de abordaje multidimensional.

El proyecto de ley se llama: "Primera Infancia. Se disponen garantías para su desarrollo, atención, educación y protección integral". La primera fase está dirigida a la etapa de cero a seis años. Hemos conversado con algunos legisladores y ya que vamos a trabajarlo en esta instancia, lo mejor sería tomar todos los tramos etarios -primera infancia, infancia y adolescencia- y rediseñar cada una de las competencias que tenemos hoy en cada una de las instituciones; si no, no lo vamos a resolver de forma estructural.

Me voy a permitir mostrar esta imagen en pantalla. No es determinismo biológico. Quiero ser clara, porque hay condiciones sociales y antropológicas, desde la mirada de salud pública y muchas cosas, pero hay dos etapas en la vida del individuo que son conceptuales. Ese es uno de los temas de por qué Uruguay no ha avanzado en temas que tienen que ver con educación y con políticas sociales. Yo soy pediatra de profesión -como ustedes saben-, pero también lo he conversado con disciplinas mucho más amplias en este abordaje. Siempre les digo que, siendo estudiante de segundo año de la Facultad de Medicina fui a escuchar a Juan Pablo Terra y a los técnicos que conformaron el Claeh. Ya en ese momento Juan Pablo Terra advertía los problemas que Uruguay iba a tener en los próximos treinta años, vinculados con educación, protección social, seguridad social, y con indicadores que tienen que ver con la productividad de los ciudadanos, porque no se estaba prestando atención a un tema sociodemográfico que se nos estaba instalando -y que después se denominó así por otros-: la infantilización de la pobreza.

Apelo -lo he hablado con casi todos ustedes- a volver a trabajar este tema, a tener esto como un esqueleto y rediseñarlo. Una de las publicaciones de Unicef, *Poner Fin a la Pobreza Infantil en el Uruguay*, escrita por Gustavo de Armas en 2018, hace una síntesis muy importante. Es un documento muy corto, pero realmente nos habla de los avances sustantivos que tuvo Uruguay. Recuerden que pasamos de tener un 63,7% de pobreza en los hogares con niños menores de seis años en el año 2003 a poco menos del 60% en 2004, y terminamos el período pasado con un 17,1%. En líneas generales, la pobreza se redujo a la mitad. La pobreza en Uruguay, pese a todos los avances, siempre está concentrada en los hogares en los que hay niños y adolescentes. No quiero volver al tema de la crisis, a la preocupación en el marco de la pandemia, pero la repercusión no solo es sanitaria; en todas las crisis, a lo largo de la historia del Uruguay, los más afectados son los hogares con niños y adolescentes. De acuerdo con el marco territorial, casi el 60% está concentrado entre Montevideo y Canelones. Los indicadores para medir situaciones de extrema vulnerabilidad muestran que está concentrado en los Municipios A, G, D y F, lo que es medido por ingresos.

Ustedes saben, por la formación que tienen, que cuando uno aborda los temas de infancia y adolescencia -miro a Cecilia, por su anterior función en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente; a Gonzalo Civila, por sus funciones en el ámbito político; a Gianoli; a Viviano; a Mariana; a cada uno de ustedes-, cuando uno dispersa los indicadores de mejora que el Uruguay ha tenido, advierte que hay desigualdades intergeneracionales, territoriales y de género que deben tener un abordaje diferente por parte del Estado.

Volviendo a la imagen, debo decir que es muy dura. Cuando se muestra, hay que tener claro que hay otras variables y determinantes. Esto no quiere decir que las posibilidades de cualquiera de nosotros de nacer en un hogar de extrema vulnerabilidad nos condicionen un 100%, pero sí nos condicionan. Repito, las personas no son débiles -esto lo hablé mucho con integrantes del partido de gobierno-; las personas tienen vulnerados sus derechos por el lugar donde les tocó nacer, por las determinantes sociales y por las oportunidades. Esto no puede estar vinculado solamente con las características económicas y con que las oportunidades las tenemos y no las aprovechamos. Es el Estado el que debe tener políticas públicas eficientes y organizadas para garantizar derechos a todos los ciudadanos, como lo prevé la Constitución de la República pero, a su vez, a los más vulnerables.

En eso hemos estado trabajando. Como Frente Amplio, no desconocemos lo que hemos avanzado y mucho menos todo lo que nos faltó por hacer. Creo que el otro día esto quedó claro en la sesión de reconocimiento a los diez años del Plan Juntos: se puso un programa que incidió, pero también se reconoció todo lo que nos queda por hacer en el tema vivienda y en salud mental. En infancia y adolescencia hicimos mucho, pero todavía nos queda muchísimo para hacer. No son temas fáciles de abordar. Esa es una etapa que me marcó mucho. Comencé un posgrado en neuropediatría, que después dejé; soy pediatra general. Puedo decir que es clarísima la diferencia entre dos niños que nacieron con el mismo peso, lo que ni siquiera condiciona la etapa del embarazo -miro a Lourdes porque es pediatra, aunque forma parte de nuestra Secretaría en el Palacio Legislativo-, pero a los tres años uno tuvo afecto y condiciones garantizadas de alimentación, vivienda y cuidados por parte de sus familias, y al otro se le vulneraron sus derechos.

Otra etapa de mucha vulnerabilidad es la de diez a catorce años, en la que también influyen muchas determinantes y en la que se producen muchas modificaciones a nivel cerebral, o sea todo lo que tiene que ver con las conexiones neuronales. Si quieren material, podemos compartir los estudios que se han hecho en el mundo: en los países nórdicos, en América Latina. Tenemos mucha información. El Estado uruguayo debe poner mucho énfasis en las políticas de infancia si queremos mejorar de forma estructural la educación, la salud y la seguridad.

La educación -no la puse en la gráfica-, las habilidades cognitivas superiores y la lengua, tienen su período clave en la etapa de cero a seis años. Eso no quiere decir -quiero ser enfática al respecto- que en otras oportunidades de la vida no tengamos plasticidad cerebral. Todos tenemos posibilidades de rehabilitarnos, de tener reestimulación cognitiva y motriz, pero hay etapas que son clave; son como los cimientos de una casa en la vida de cada uno de nosotros; son como ventanas de oportunidades, que tienen que ver mucho con el estímulo, con el afecto, con todas las condiciones básicas que tenemos garantizadas para tener un crecimiento integral.

Creo que hoy la mayoría tiene formación en el tema, pero quiero decir que la orientación general del proyecto de ley tiene el objetivo de dar cumplimiento con una mirada de derechos y principios que están consagrados en la Constitución de la

República, en la legislación nacional. Hemos hecho una revisión legislativa, que podemos compartir con los legisladores para adelantar trabajo. El departamento específico del Palacio nos hizo una búsqueda.

Este proyecto se enfoca en la erradicación total de desigualdades socioeconómicas, de género, intergeneracionales, étnicas y territoriales. Uruguay tiene pocos nacimientos. Vamos a seguir teniendo pocos nacimientos. Las políticas de aumento de la población no han dado resultados estructurales en ningún lugar del mundo. Con respecto a esto, a lo largo de muchos años hemos escuchado a demógrafos y a personas con experiencia para saber cómo funciona. La primera demógrafa que tuvo Uruguay, Adela Pellegrino, dijo: "Seamos pocos, pero buenos".

Hoy, todos los partidos políticos tenemos responsabilidad de ir hacia ese enfoque y resolver los temas de pobreza en sus múltiples dimensiones, con una concepción de derechos y no solamente focalizados. Debe tener un abordaje universal

El objeto del proyecto de ley es reordenar todo lo que tiene que ver con las políticas públicas orientadas, en este caso, a la primera infancia; ordenar el funcionamiento del Estado. Hoy me dijo Cristina: "¡Qué problemas teníamos con tu proyecto de ley en el diseño del presupuesto!", porque era una muestra de cómo ordenar el presupuesto, como hacen los países más desarrollados; lo ordenan por problema, o sea, dan al problema una multidimensionalidad en la que está la concepción de educación, de salud y de vivienda. Pese a muchos esfuerzos y avances, que muestran resultados, nosotros tenemos un Estado fragmentado en el abordaje de garantizar derechos a las familias. Tenemos prestaciones que vienen por el sistema de salud, que se las puedo nombrar. Desde el inicio de la reforma del sistema de salud se priorizó lo que tiene que ver con políticas de infancia y adolescencia, pero todavía tenemos algunas dificultades. Hay prestaciones que vienen por el Banco de Previsión Social. Basta con que haya una familia con algún niño con trastorno en el desarrollo, con trastorno del espectro autista, para ver que todavía tenemos dificultades en un abordaje de integralidad. Tenemos prestaciones que vienen por los programas que se pusieron en marcha en el Ministerio de Desarrollo Social. Ustedes saben que en el segundo gobierno yo coordiné, a partir del año 2012, el Programa Uruguay Crece Contigo, que hoy está inserto en el Ministerio de Desarrollo Social. O sea, conocemos fortalezas y debilidades de lo implementado. Si no resolvemos los temas de vivienda que tiene una familia con niños pequeños, si no abordamos la salud mental, si el Estado no garantiza cada una de esas debilidades o derechos, no tendremos una política pública que llegue en el tiempo oportuno que requieren las familias y los niños. Tenemos que avanzar en licencias parentales; en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cuidados. Hoy, no basta con programas diseñados por el INAU o por el MSP si no tenemos un abordaje mucho más fuerte, si no contamos con un presupuesto diseñado con un abordaje multidimensional y no sectorial, como hoy tenemos, excepto en algunas experiencias como la Junta Nacional de Cuidados que tiene un abordaje más intersectorial.

El proyecto de ley prevé fortalecer un marco institucional que recoja todo lo hecho, que tome principios de nuestra Constitución de la República, de la Convención sobre los Derechos del Niño, del Código y demás normas nacionales e internacionales, dándole un enfoque, bajo una concepción de derechos de eficacia y eficiencia. A veces, el Estado llega tarde y en esta etapa de la vida es importantísimo que tengamos un sistema de información único, que permita que las prestaciones del Estado estén garantizadas en tiempo real.

Este proyecto de ley garantizará el ejercicio, en tiempo y forma, de todos los derechos, desde la etapa del embarazo hasta niños y niñas menores de seis años,

administrando de manera integrada e integral la política pública y todas sus acciones orientadas a la primera infancia.

Si no lo toman a mal, quiero mostrarles otra diapositiva referida al compromiso del Estado. El Estado tiene que ser garante de los derechos. Esta es la evidencia de los países más desarrollados, donde el Estado no delega la responsabilidad a las características que tienen las familias, ni solamente a organizaciones de la sociedad civil, ni tiene una mirada aislada, sino que lo aborda de una forma realmente eficaz.

Se habla del proceso de Finlandia, donde también tienen problemas. Hoy el mundo ha cambiado; estamos atravesados por una pandemia. Finlandia, en 1950, entendió que tenía poca población, que iban a seguir siendo pocos y que había que tomar decisiones para ser un país productivo con niveles de educación garantizada. Había que hacer políticas públicas. Todos los partidos se pusieron de acuerdo con ese proceso institucional. Sabemos que cada país tiene sus características. Nosotros vivimos en un continente de mucha desigualdad, como es América Latina. Ellos hicieron un proceso, un acuerdo que se adaptaba a la coyuntura; se podía vivir. Había un acuerdo y los resultados se iban a ver a mediano y a largo plazo, con políticas de salud sexual y reproductiva claras, con derecho a elegir cuántos hijos tener o si se quiere tener hijos. Me refiero a políticas realmente claras de protección y a un Estado eficiente en la etapa de cero a seis años; a políticas que priorizaron el trabajo y la educación, y sobre todo a las mujeres más jóvenes y más vulnerables. Eso fue teniendo continuidad a lo largo de muchos años y permitió que después tuvieran resultados mucho mejores en educación y en inserción laboral.

Por otra parte, me voy a referir a algo que para mí tiene una concepción muy fuerte de los derechos, de la inequidad -más allá del desgarro que es saber sobre cualquier situación de vulnerabilidad y no tener oportunidades- : una cardiopatía congénita grave. Esto atraviesa a todos los sectores socioeconómicos. Ustedes saben que hay determinadas vulneraciones que no tienen que ver solamente con la pobreza. Ayer, en esta Cámara se discutió acerca de un proyecto presentado por el diputado Gianoli, que consiste en hacer una campaña para prevenir el abuso en los niños y en los adolescentes, tema que acompañamos, pero requiere de un rediseño estructural. Eso no pasó solamente en el marco de la pandemia -lo hablamos con el equipo del diputado Gianoli-; tiene que ver con condiciones estructurales de naturalización muy graves, que hace que Uruguay tenga 4.774 niños atendidos por el Sipiav y más de 1.000 situaciones vinculadas a abuso y explotación, y eso atraviesa todos los sectores socioeconómicos, no solamente los lugares de extrema vulnerabilidad.

También quiero decir que esto tiene un tema de rentabilidad económica. Yo aprendí hace años a hablar de rentabilidad económica; antes me costaba. James Heckman, quien ha asesorado a todos los presidentes de Estados Unidos, menos al actual, Donald Trump, es republicano de origen, grado V de la Universidad de Economía de Chicago y ganó el Premio Nobel de Economía en el año 2000, solamente demostrando lo que era la tasa de retorno a la inversión. Cuando los países invierten la mayoría de sus recursos en políticas públicas para los primeros años de vida de un individuo, a medida que transcurre su trayectoria educativa, a medida que va llegando a los dieciocho años, tiene mejores oportunidades de inserción laboral, una trayectoria educativa robusta. Como dije, James Heckman ha asesorado a todos los presidentes menos al actual, y cada vez que el Congreso de Estados Unidos, que no es ningún ejemplo de realizar políticas públicas garantizando derechos y equidad -precisamente este país no es ejemplo, a diferencia de los países nórdicos-, quería recortar su inversión en políticas sociales del gasto público social, él alertaba que hacerlo en la epata de cero a seis años iba en detrimento de

mejores indicadores en educación, en política sociales, en seguridad futura, y que no era la manera de reorganizar el gasto público.

Ahora, con la pandemia, uno ve que el Estado tiene un rol activo. Como médica no dejo de decir que nuestro país siempre tiene que estar alerta y seguir con todas las medidas de prevención, pero el sistema de salud ha permitido que hoy Uruguay y el gobierno se hayan manejado muy bien. Tenemos un sistema de salud que da robustez, ya que el Estado es garante de determinados derechos.

Como resumen, se trata de un proyecto de ley que viene a consolidar esfuerzos de políticas de infancia; recoge todo lo hecho. Nosotros hicimos una reconstrucción de todo lo que hizo Uruguay para entrar a una segunda generación de diseño de políticas sociales, a fin de hacer un abordaje totalmente diferente, en el que el niño, como sujeto de derecho, esté en el centro y todos los niños y niñas puedan tener las mismas oportunidades, independientemente del contexto socioeconómico.

En líneas generales, traté de trasmitir el tenor del proyecto de ley. El organigrama nos generó muchas dificultades. Nosotros teníamos principios de universalidad, de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad civil, pero el Estado era garante de ese derecho, tenía una perspectiva de género y diversidad, con muchas miradas. Nosotros dábamos mucho rol al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, el INAU y las políticas sociales, porque entendíamos -y eso lo saben muchos de los que están acá y los que recorren los lugares- que si la vivienda no está garantizada, eso repercute. Por algo, la mortalidad infantil aumenta en los meses de invierno. Puedo ver el romanticismo cada vez que una persona me dice que disfruta el invierno al lado de la estufa, pero como pediatra puedo contarles lo que genera desvestir a un recién nacido que trae la ropa húmeda. Hubo días de crisis en los que me tocó atender tres o cuatro recién nacidos, que fallecieron en el centro de salud donde ejercía en ese momento. Las situaciones de impacto social y las condiciones de vida repercuten en las etapas clave de la sobrevivencia, en la mortalidad infantil.

En los últimos años, ha descendido mucho el porcentaje de mortalidad infantil y materna en Uruguay, sobre todo la mortalidad infantil: casi un 60%. Y ya venía con una reducción importante en los últimos años, pero todavía hay casi un 40% vinculado con causas de potencial evitabilidad. Muchas están relacionadas con la calidad, pero muchas otras también con las determinantes sociales

Para finalizar, quiero decir que esta iniciativa requiere un diseño institucional adecuado y ponernos todos de acuerdo en ir por ese camino y en ver desde el punto de vista legislativo qué modificaciones hay que hacer al CNA, adecuando las otras leyes que tengan que ver con infancia y adolescencia. No estoy limitando -capaz que no lo estoy expresando bien- la iniciativa parlamentaria que cada uno de nosotros pueda tener, pero como legisladores -trabajando muy fuerte con el Poder Ejecutivo- debemos tener responsabilidad en legislar y ordenar la dispersión que hoy existe.

Dejemos en esta Legislatura 2020- 2025 una propuesta de reordenamiento legislativo de impacto en niños y adolescentes, adecuando el CNA a todo lo que tiene que ver con la penalidad; debemos rever muchos aspectos. Y también hagamos una ley que involucre las tres etapas: de cero a seis años, de seis a diez o doce años -de acuerdo con evaluaciones comparadas de diferentes alcances-, etcétera; todas las etapas, es decir de cero a dieciocho años. Trabajemos en un diseño institucional para que el lugar donde le toque nacer a un niño o a una niña no condicione las oportunidades que tenga; si no, gobierne quien gobierne vamos a seguir teniendo problemas estructurales vinculados a la educación, a la seguridad, a los indicadores de calidad educativa. Creo que como

legisladores esa tiene que ser la motivación más importante, sobre todo porque estamos hablando de una población que no viene acá a manifestarse y, cuando viene, lo hace amparado en los adultos porque somos su voz. Hemos tenido en este Palacio muchas oportunidades a través de convenios con la Intendencia de Montevideo, con organizaciones de la sociedad civil, con el Palacio Legislativo. A mí me tocó integrar el consejo consultivo honorario -cuando Ana lo dirigía- con la anterior subsecretaria del Ministerio de Salud Pública, que desde que se creó estuvo en un *impasse* hasta el año 2017. En ese momento, dirigía la Cámara de Representantes el legislador José Carlos Mahía. Hay un acuerdo interparlamentario de retomar el vínculo entre el ámbito legislativo y el consejo honorario consultivo. Ahí se comenzó un trabajo. Hubo algunos productos que resultaron del trabajo entre el consejo consultivo y nosotros, los legisladores; me refiero, sobre todo, a esta Cámara y a esta Comisión. Debemos volver a dar continuidad a eso, porque significa nutrirnos de mucho conocimiento.

Los convoco a hacer lo que tengamos que hacer con el proyecto de ley, a dejar una estructura, a que nos comprometamos todos los partidos con los técnicos y resolvamos de forma estructural los problemas que tienen que ver con la primera infancia, infancia y adolescencia. Nosotros aportaremos conocimiento acumulado, con un abordaje que realmente no puede estar vinculado con la caridad ni solamente con las características que tenga la familia; no puede estar vinculado con las voluntades que podamos tener cada uno. Realmente, un país se juega en las oportunidades que tengan los niños y adolescentes hoy. Y para eso precisa un Estado fuerte, que sea garante de esos derechos. Creo que nosotros, como legisladores, tenemos mucho para aportar. Sería muy bueno que el sistema político, en estos temas estructurales, logre ponerse de acuerdo.

A través de Secretaría les vamos a acercar lo que tenemos acumulado. Empecemos a trabajar en lo que cada uno de ustedes considera que serán aportes sustantivos para resolver el problema de forma estructural y que nos dé tiempo en esta Legislatura; no lo dejemos para el año electoral. Eso también lo aprendí. Uno sabe que los ciclos electorales también atraviesan muchas de nuestras decisiones. Quiero decir a la Comisión que el ex diputado Pablo Abdala, hoy director del INAU, trabajó también en el proyecto de ley. Nosotros, en la bancada, tuvimos diferentes opiniones. Después, llegamos a un acuerdo consensuado. En su momento, en Comisión lo votamos todos los partidos: el Partido Independiente, el Partido Colorado, el Frente Amplio. Pablo Abdala -está en la versión taquigráfica del 15 de setiembre- dio su opinión favorable. En ese momento, el directorio del Partido Nacional había entendido que no lo votaría, pero a las veinticuatro o cuarenta y ocho horas la actual vicepresidenta dijo que iba a rever su postura, porque entendía que el proyecto acompasaba muchas de sus prioridades, más allá de que hubo reclamos que hicieron los votantes del Partido Nacional, lo que en ese momento tomamos como una muy buena noticia. Después, por la coyuntura política y también por algunas diferencias, no dieron los tiempos para seguir trabajándolo. Además, en ese momento decidimos no aprobar una ley que no resolviera los problemas estructurales, sobre la cual, quizás, no íbamos a poder avanzar. Creo que aprendimos mucho en ese proceso. Los convocamos a resolver esto antes del año electoral, para que pueda tener impacto presupuestal.

El viernes me reuní, como legisladora, con la Ministra de Economía y Finanzas, porque esto debe ser entendido desde el punto de vista económico, presupuestal y político, y no solamente con nuestras formaciones. Realmente, es un tema ideológico, sí, pero tiene que hacerse mediante una política de Estado y se debe entender conceptualmente lo que nos estamos jugando. Para ello, es muy importante que todos nos pongamos de acuerdo y que todos trabajemos. No queremos imponer nada.

Tendremos posturas políticas diferentes en algunos abordajes, pero debemos lograr lo estructural, quizás, en uno o dos años. Hay que ir convocando a instituciones del Estado, a la sociedad civil, al ámbito académico. Resolvámoslo de una vez por todas porque, si no, realmente, no nos va a ir bien como país ni en educación ni en salud ni en determinados indicadores sociales, entendidos a mediano y largo plazo.

Muchas gracias por permitirme realizar esta introducción. Estamos abiertos a hacerla cien por ciento de nuevo porque cambiaron las condiciones. No creo que haya cambiado en el ámbito de nuestro diseño, pero los tiempos pasan. Hay que ir legislando de forma rápida, asignando recursos de forma organizada, si no habrá una ineficiencia muy importante del gasto público social. En los últimos años, lo que Uruguay invierte en infancia y adolescencia aumentó más de un cien por ciento, pero no llega a un tercio de lo que invierte en los adultos. No vamos a tener una seguridad social sostenible si hoy no invertimos en los niños y adolescentes, como individuos productivos con indicadores de educación. En veinte o treinta años también vamos a tener otros problemas vinculados con la seguridad social. Lo resolveremos en este ámbito, porque es una prioridad que el país se debe. Pero vamos a seguir teniendo problemas estructurales en este tema, porque es así; todos los países lo van viviendo.

Este libro -tengo ejemplares para compartir- también ubica a Uruguay con respecto a los países de la OCDE. Es un libro muy chiquito, pero tiene muchos conceptos y una bibliografía comparada muy buena. Además, hace una síntesis de todas las políticas públicas de infancia del Uruguay. Empieza desde 1998 con los CAIF hasta lo último que se hizo en 2017. Después, nos compara con otros países de la región; habla de cuánto invertimos y de cómo invertimos. Pero también hoy tenemos ineficiencia. Invertimos poco en los hogares con niños y adolescentes, por más que hemos aumentado muchísimo. Pero a veces, lo que invertimos no está bien evaluado, no llega a tiempo o llegamos tarde. Ustedes vieron los indicadores: Uruguay tiene niños bajo la internación del INAU. Tenemos lo mismo en el tema adopciones: más de cinco mil niños. Esto tiene que ver con condiciones estructurales al desvincularse los niños de sus familias biológicas. Esto tiene muchas repercusiones y requiere de acuerdos estructurales importantes desde todo el sistema político. Así como me escucharon hablar en la LUC de la adopción, también hablamos de los medicamentos de alto costo, sobre los que llegamos a un acuerdo, luego de una discusión muy profunda. Si logramos acompañar esos proyectos es porque también creemos que requieren de acuerdos interpartidarios, ya que realmente el riesgo para el país tiene que ser el que prime y no con visiones de cada partido político solamente. Sí tenemos la concepción ideológica que sostiene cada partido, pero en este tema, como ciudadana y como legisladora, creo que podemos tener la madurez política de hacer una ley a corto plazo, invertir recursos y que se sostenga -los niños crecen más rápido de lo que nosotros legislamos- para que genere cambios en Uruguay a mediano y largo plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho la exposición de la diputada Lustemberg. Obviamente, valoramos la sensibilidad, la seriedad y lo elevado del planteo. Es un tema muy complejo. En lo personal, creo que, de algún modo, representa el sentir de la Comisión. Hay un compromiso de trabajar en profundidad para seguir avanzando en esta materia.

SEÑORA OLIVERA PESSANO (Ana María).- Voy a ser muy breve.

Quiero dar contexto a la profundidad que tiene el debate que planteo la diputada Lustemberg.

Como señaló -y como dijimos en la discusión de la Ley de Urgente Consideración en cuanto a los temas vinculados con infancia y adolescencia-, este Parlamento, en 2004, aprobó por unanimidad el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Nos sorprendimos en la discusión de la LUC al escuchar decir a algunas personas que hoy tienen responsabilidades que no compartían el Código. Esa preocupación la compartimos con el diputado Viviano.

Independientemente de eso, ese Código estableció la creación de un Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente que se instaló en el año 2007 y tiene como rol hacer el seguimiento de la aplicación de ese Código. Ha funcionado ininterrumpidamente en 2007.

El Consejo también requiere su propia reformulación, porque la institucionalidad varió mucho desde 2007 hasta 2020. No existía la Fiscalía, no existía el Inisa, no existía la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Hay una cantidad de institucionalidades que después el Consejo fue incluyendo como observadores, porque no podían ser miembros. Los miembros los definió la ley de 2004. Ellos son los dos representantes del Poder Ejecutivo -los Ministerios de Educación y Cultura y de Desarrollo Social-; el INAU -en aquel momento el tema de los adolescentes en conflicto con la ley correspondía al INAU; el Inisa, es una construcción posterior en la que este Parlamento tiene mucho que ver-; el Colegio de Abogados; la representación del Poder Judicial. Siempre tuvimos una representación sumamente calificada. El primer representante fue Ricardo Pérez Manrique y el segundo Eduardo Cavalli. A su vez, la ley consagró la representación de la sociedad civil organizada, a través de Anong, quien incorporó en el Consejo a la Asociación Uruguaya de Educación Católica, Audec. Digo esto para que vean la amplitud de miradas que tiene este Consejo.

En el quinquenio pasado el Consejo se planteó una serie de objetivos. Uno de ellos fue abordar las modificaciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, porque de a poquito todo el mundo lo iba toqueteando, y esto iba significando no poder tener una mirada global. Quedaron una serie de proyectos de ley en puerta, pero la discusión más de fondo -creo que ese es el motivo por el cual no terminó de abordarse el proyecto de la diputada Lustemberg- es que desde hace mucho tiempo, de alguna manera, está en debate -en todas estas instituciones y en otras- la institucionalidad de la infancia, la rectoría de la infancia y la adolescencia; el rol de cada una de las instituciones relacionadas y, además, otras discusiones que van mucho más allá de los sectores políticos en cuanto a si necesitamos la construcción de un sistema vinculado con la infancia y la adolescencia o si la rectoría recae en una institucionalidad. Estas discusiones fueron parte de lo que sucedió en los últimos cinco años y estuvieron presentes cuando las diferentes institucionalidades fueron convocadas para la presentación del proyecto de ley.

Por lo tanto, es muy importante esta mirada que nos permite amplitud, no en el último año de un proceso, sino desde el inicio de una legislatura. Una de las cosas que la diputada reconocía estaba concentrada en la primera infancia. Y hoy poder mirar a la primera infancia, a la infancia y a la adolescencia es sustantivo, ya que nos permite tratar mucho más libremente el tema de la institucionalidad.

Nosotros decíamos en la Ley de Urgente Consideración, cuando debatíamos acerca de la atención a la primera infancia y la educación inicial, que veíamos que había dificultades para conceptualizar las diferencias entre cero y dos años y de tres años en adelante. Esto nos va a servir para abordar el tema en tal sentido, algo que las propias autoridades irán despejando. A pesar de estos cuatro primeros meses de gobierno no se pudo clarificar el conjunto de las institucionalidades y, por lo tanto, la construcción de la

política. Sucede que esa construcción de la política, en estos meses, termina siendo algo sustantivo -como dijo la señora diputada- como el presupuesto. No vamos a lograr abordar este tema antes del presupuesto, pero deberíamos poder empezar a desbrozarlo hacia la rendición de cuentas. Podríamos ponernos ese plazo para comenzar a avanzar hasta la primera rendición de cuentas de este período. Si la concepción conceptual es la que vimos -se está discutiendo el presupuesto en las instituciones con mucha rapidez; no puede demorar mucho el ingreso-, con diversas opiniones, no estará pronto para ese momento.

Deberíamos fijar cómo avanzamos y qué reuniones mantenemos -algunas con versión taquigráfica y otras sin ella- para concretar un tema con la importancia planteada por la señora diputada.

SEÑORA ARSUAGA MARSHALL (Mariana).- Comparto la importancia de este proyecto de ley y lo relativo a incluir la infancia y la adolescencia. Actualmente, la primera infancia tiene bastante más atención porque se implementaron más programas. Obviamente, en todo es importante establecer los programas y la coordinación, pero hoy la infancia y la adolescencia están necesitando que les prestemos atención.

Como decía la señora diputada Cristina Lustemberg, es muy importante el abordaje técnico, interdisciplinario y multipartidario. También es fundamental la evaluación y el monitoreo de los programas que se vayan a implementar y que se quieran incluir a partir de esta norma. Es importante lo relativo a la asignación de presupuestos para la evaluación y el monitoreo de manera que no se superpongan los programas, algo que sucede hoy. Se puede ser más eficiente en la asignación del presupuesto y en el trabajo.

Estamos dispuestos a trabajar en este proyecto de ley.

SEÑOR SCHIPANI (Felipe).- Para quienes somos noveles en esta tarea, este es el primer acercamiento que tenemos al tema. Manifestamos nuestro compromiso personal y partidario de abordar esta cuestión porque excede las banderías políticas. Nos debe abocar a todos afrontarlo con la mayor seriedad posible para dar a una temática tan trascendente para el desarrollo de nuestro país una solución legislativa que contemple situaciones que al día de hoy no están previstas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero valorar esta oportunidad diciendo que me parece excelente que un tema así esté a estudio de la Comisión. Notoriamente, Uruguay necesita seguir avanzando en esta materia. Me parece que es un punto de partida -como fue planteado- de enorme valor para seguir trabajando.

Quiero fijar otros elementos como, por ejemplo, el contexto operativo.

Como bien dijo el señor diputado Felipe Schipani, muchos de nosotros no estamos familiarizados con esta temática. Por lo tanto, la Secretaría ya tiene tomados todos los recaudos y lo primero que va a hacer será distribuir el proyecto y los antecedentes con los respectivos análisis y estudios.

Luego, para la próxima reunión, podríamos quedarnos en alguna mesa chica -no necesariamente en el debate de toda la Comisión- para fijar un cronograma. Me refiero a las invitaciones que podamos cursar para estudiar el tema. Podríamos ir hurgando dónde pedir opiniones, algo que haríamos por nota y no necesariamente de forma presencial. La idea es saber qué institutos pueden generar aportes vía escrita, oral, con presencialidad, etcétera, para tener todas las visiones acerca de la temática. Hay un espíritu compartido por todos, que es el de trabajar desde los distintos lugares.

Habría que pensar en una estrategia con todas las opiniones de la sociedad civil, de los organismos especializados y de las entidades oficiales. Si la pandemia nos permite,

más adelante, podríamos analizar la posibilidad de realizar algún seminario de nivel a efectos de dar más impacto a este tema.

SEÑORA LUSTEMBERG (Cristina).- Comparto lo que dijo el señor presidente. Luego, podría alcanzar a la Secretaría todos los antecedentes sobre el trabajo acumulado. Puedo hacer una carpeta nueva con otro material -como decía el señor diputado Felipe Schipani- respecto a la evidencia nacional e internacional del tema a efectos de que cada uno ya tenga material y lo comparta con sus equipos.

También podemos programar la visita de las organizaciones tanto del Estado como de la sociedad civil, cruciales para esta temática. La idea es escucharlas como Comisión. Al respecto, sabemos qué organizaciones de la sociedad civil tienen que ver con todo esto. No me refiero a la historia porque hasta acá vino el Comité Nacional CAIF. Lo digo porque cuando uno habla de las organizaciones de la sociedad civil hay un desvío ideológico pensando que se trata de gente cercana a nosotros. Realmente, Uruguay tiene mucha gente que está muy bien formada en cada uno de nuestros partidos en estos temas. Si lo hacemos con la lógica expresada por el señor presidente, confío en que lo vamos a poder hacer.

Al respecto, hablamos con la señora ministra de Economía y Finanzas, y es verdad que figura en el presupuesto. De todos modos, para la próxima rendición de cuentas quizás podamos tener algo más organizado o armado para que se produzca cierto impacto.

Como saben, el proyecto de ley no solo estaba concentrado en la etapa de cero a seis años. Como dijo la señora diputada Mariana Arsuaga, se ha invertido mucho, pero esta norma tiene mucho impacto en la parte de evaluación y monitoreo, de gestión y de ordenar todo lo que tiene que ver con lo acumulado en los sistemas de información. Es verdad que en la primera infancia hay historia, pero es donde menos se invierte. Hay una dispersión importante de los recursos y, a veces, el impacto no llega en el momento adecuado, tarde o de forma ineficiente.

Por otro lado, en infancia y adolescencia tenemos problemas más complejos. El señor presidente trabajó en el Inisa y conoce la complejidad que existe. Todos los problemas que se van dando después siempre tienen que ver con lo que falló en la etapa de cero a seis años; luego, cada una de las etapas va teniendo su complejidad. Creo que el abordaje adecuado es el que se mantiene a lo largo del ciclo de vida -primera infancia, infancia y adolescencia-, como lo demostró el último diseño del plan nacional, que contemplaba la especificidad de cada etapa. Sin duda, ello requiere que ordenemos el Estado porque hoy está disperso en cuanto a las prestaciones. No se trata solo de tener más recursos, sino cómo invertimos para cambiar la vida de las personas. Esta es la discusión más profunda. El análisis de esta norma no nos puede llevar cinco años porque siempre vamos a llegar tarde.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a repartir los antecedentes para que en la próxima sesión podamos trabajar en un cronograma de modo de avanzar de forma organizada.

Tenemos algunas invitaciones pendientes que ya fueron evaluadas por la Comisión en la sesión pasada, pero se sumó una nota presentada por la señora diputada Cecilia Cairo vinculada con convocar a este ámbito al directorio del Inisa; en particular, se pretende conversar sobre la denuncia penal recientemente anunciada y efectuada por el Instituto. Me parece bien la iniciativa. Podríamos incluir este tema en el desarrollo de las líneas estratégicas del organismo para los próximos cinco años.

Vamos a repasar las invitaciones que tenemos en carpeta. La próxima reunión de la Comisión es el 6 de agosto. Para ese día tenemos prevista la visita del INAU; sería bueno

enviarles este proyecto de ley para que pudieran formar opinión. Sin perjuicio de que en la próxima reunión podamos evaluar el cronograma de trabajo y el plan para el proyecto sobre la primera infancia, como está invitado el directorio del INAU -a su solicitud-, sería importante que fuesen conociendo esta iniciativa.

Entonces, el 6 de agosto podríamos recibir al INAU a la hora 10 y 30 y al Inisa a la hora 11 y 30. El 13 de agosto recibiríamos al Mides, y ya les vamos a enviar el proyecto de ley -sin perjuicio de todos los temas que tiene el Ministerio para conversar con nosotros- para que vayan formando opinión.

SEÑORA OLIVERA PESSANO (Ana María).- Cualquiera de las dos instituciones es muy importante que vengan antes de la presentación del presupuesto. Insisto: el presupuesto no es plata, sino la concreción en dinero -después- de cuáles son las líneas de acción de cada una de las instituciones. Sería sustantivo tener la idea de hacia dónde va la reformulación que se aprobó en la LUC -que va a venir con el presupuesto- por las diferentes modificaciones que hoy aparecen públicamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me imagino que se refiere a las tres instituciones citadas: INAU, Inisa y el Mides.

Previendo los temas a conversar, podríamos agregar unos minutos más para la presencia de las delegaciones. Entonces, para el día 6 de agosto citamos al INAU a la hora 10 y 15 y al Inisa a la hora 11 y 30. El día 13 de agosto, a la hora 10 y 15, recibimos al Mides.

Se levanta la reunión.

